

Cidades criativas e a inovação pela coprodução de serviços públicos: uma análise a partir da teoria da localização

Creative cities and innovation through the co-production of public services: an analysis based on location theory

Thiago Chagas de Almeida^I , Magnus Luiz Emmendoerfer^{II} , Elias José Mediotte^I , Alessandro Carlos da Silva Junior^I , Beatriz Gondim-Matos^{III} 

RESUMO

O presente ensaio teórico tem o objetivo de analisar, à luz da teoria da localização, se as cidades criativas são mais passíveis a inovar no setor público por promover a coprodução de serviços públicos. Partindo de uma literatura seminal e recente e de procedimentos analíticos próprios dos autores, os resultados da pesquisa indicaram que a inovação no setor público pode ser mais estimulada pelo fomento à coprodução de serviços públicos das cidades criativas. Dessa forma, as cidades criativas seriam locais mais propensos a inovar e a se desenvolver economicamente, por ter o compromisso de envolver diferentes atores sociais nesse processo. Este trabalho contribui para compreender um fator territorial (gestão pública local voltada a gerar uma cultura criativa) que favorece a coprodução de serviços públicos e seus respectivos impactos (inovação para o desenvolvimento econômico territorial), que é uma lacuna teórica da literatura sobre o tema. Ademais, os apontamentos deste artigo mostram que a coprodução é uma prática que alavanca a inovação no setor público e, por isso, deve ser fomentada na gestão pública, reforçando assim o compromisso institucional assumido pelas cidades criativas.

Palavras-chave: Cidades criativas. Coprodução de serviços públicos. Inovação no setor público. Teoria da localização. Desenvolvimento econômico territorial.

ABSTRACT

This theoretical essay aims to analyze, in the light of location theory, if creative cities are more likely to innovate in the public sector by promoting the co-production of public services. Based on a seminal and recent literature and on the authors' own analytical procedures, the results of the research indicated that innovation in the public sector can be further stimulated by encouraging the co-production of public services in creative cities. Therefore, creative cities would be places more likely to innovate and develop economically, as they are committed to involving different social actors in this process. This work contributes to understanding a territorial factor (local public management aimed at generating a creative culture) that favors the co-production of public services and their respective impacts (innovation for territorial economic development), which is a theoretical gap in the literature on the subject. Furthermore, the notes in this article show that co-production is a practice that leverages innovation in the public sector and therefore must be encouraged in public management, thus reinforcing the institutional commitment taken on by creative cities.

Keywords: *Creative cities. Co-production of public services. Public sector innovation. Location theory. Territorial economic development.*

^IUniversidade Federal de Viçosa – Viçosa (MG), Brasil. E-mails: thiagocalmeida@hotmail.com; eliasmediotte@gmail.com; alessandro.ufvadm@gmail.com

^{II}Universidade Federal de Minas Gerais – Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: magnus@ufv.br

^{III}Universidade Federal de Pernambuco – Recife (PE), Brasil. E-mail: beatriz.gondim@ufca.edu.br

Recebido em: 15/07/2023. Aceito em: 18/09/2023

INTRODUÇÃO

A administração pública, nos últimos anos, tem se tornado cada vez mais descentralizada e aberta à participação social, levando a um processo de transformação das características da construção das políticas públicas, sobretudo por meio do compartilhamento de responsabilidades e atuação conjunta, envolvendo a sociedade e o governo (SALM, 2014). Logo, as políticas públicas não seriam resultantes apenas da interferência estatal, mas oriundas da influência de vários atores, tanto governamentais quanto não governamentais (ALMEIDA, 2023; CHAEBE; MEDEIROS, 2017; WEAVER, 2019).

Em vista disso, a coprodução se mostra como uma abordagem que representa esse novo contexto, revelando que a sociedade civil também age na constituição dos serviços públicos (ALMEIDA, 2023; OSTROM, 1996; VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012). Mais que perceber a influência de atores não estatais nas políticas públicas, a coprodução também é tida como uma prática que acarreta em inovação. Edelman e Mergel (2021) e Radnor *et al.* (2014) indicam que a coprodução facilita a cocriação de ideias, que pode implicar em inovação no setor público.

Para Emmendoerfer (2019), a coprodução de serviços públicos traz mais legitimidade à inovação no setor público, pela sua capacidade de se abrir às demandas e proposições dos cidadãos e outros *stakeholders*. Contudo, a coprodução de modo mais direto não seria algo natural ou que acontece espontaneamente. De acordo com Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012), os cidadãos precisam ter oportunidades concretas e estar motivados para participar dos serviços públicos. Tal concepção denota que alguns arranjos da administração pública podem ser mais propícios à coprodução e à inovação, resultante da participação social, que outros.

Por isso, o presente ensaio atribui um destaque às cidades criativas, por acreditar na sua capacidade de promover um ambiente voltado à inovação coprodutiva. Segundo Alsayel, Jong e Fransen (2022) e Landry (2008), as cidades criativas são aquelas que incentivam uma cultura criativa, tendo mecanismos que interagem diversos atores locais e utilizam sua diversidade de ideias para a inovação. Essas características são atreladas aos requisitos que as cidades devem cumprir para serem reconhecidas como criativas, a exemplo dos critérios para participar da rede de cidades criativas, conduzida pela United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

Assim, acredita-se que as cidades criativas podem ser mais propícias a inovar, por estimular a criatividade por meio de um esforço coletivo. Tal consideração partiu da teoria da localização, que indica que fatores territoriais, tangíveis ou intangíveis, podem explicar as disparidades do desenvolvimento econômico dos lugares (DALLABRIDA, 2017), que tem relação direta com a capacidade de inovação deles (AUDY, 2017; SCHUMPETER, 1982). No caso das cidades criativas, entende-se que seu modelo de gestão, mais direcionado à criatividade coletiva, pode mobilizar a inovação no setor público. Por conta disso, este ensaio faz a seguinte indagação: sob a ótica da teoria da localização, as cidades criativas são mais propícias a inovar no setor público por fomentar institucionalmente a coprodução de serviços públicos?

Nesse sentido, este ensaio analisa — por uma literatura seminal e recente, além de procedimentos analíticos específicos dos autores — se as cidades criativas são mais passíveis a inovar no setor público pelo seu compromisso de envolver diferentes atores sociais nesse processo. Dessa maneira, o presente trabalho contribui para a compreensão de uma peculiaridade espacial (gestão pública local voltada a estimular a criatividade) que pode facilitar a coprodução inovadora de serviços públicos. Isso se relaciona à lacuna teórica identificada por Gouveia Júnior, Bezerra e Cavalcante (2023), de que a literatura precisa avançar no entendimento dos efeitos da coprodução face ao seu modo de gestão.

Como implicação prática, este artigo pode revelar, principalmente aos gestores de cidades, que a coprodução de serviços públicos favorece a inovação e, por isso, deve ser fomentada. Além disso, reforçaria o compromisso institucional assumido pelas cidades criativas — de promover a inovação e o desenvolvimento do território com base nos seus atores e na sua cultura (LANDRY, 2008).

CIDADES CRIATIVAS

Visando combater as crises sociais e econômicas recorrentes no cenário mundial, as cidades têm adotado recursos estratégicos de otimização, pautados na criatividade (EMMENDOERFER, 2018). Logo, elas têm se tornado ambientes dinâmicos e em constantes adaptações relativas à economia, à cultura e à qualidade de vida dos cidadãos (FLORIDA, 2011; HOWKINS, 2013; LANDRY, 2013). A partir desse contexto, emerge o conceito de cidades criativas, que compõem o cerne das indústrias criativas (ARCOS-PUMAROLA; PAQUIN; SITGES, 2023). Isso porque as indústrias criativas são constituídas de um “grupo de setores líderes, cujo núcleo abrange determinadas atividades que têm por base a criatividade e o conteúdo intelectual, artístico e cultural” (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2008, p. 24).

O termo “indústrias criativas” se configura como um novo modelo produtivo que combina a economia e a cultura a partir de práticas criativas (FLOREA; SAVA; MARCU, 2022; ROSA, 2021). Tal modelo abarca os bens e serviços que se constituem “numa dinâmica de valorização, proteção e promoção da diversidade das expressões culturais”, visando garantir a originalidade, a força e a potencialização para o crescimento local (BRASIL, 2011, p. 34). Isso ocorre pela geração de emprego e renda, sobretudo por intermédio da inclusão social (BASTOS; CARDOSO; OLIVEIRA, 2016).

Ao discutir as concepções das indústrias criativas, que embasam os fundamentos das cidades criativas, vale também compreender o que é criatividade como um valor mais socioespacial. Segundo Amabile (2012), a criatividade relaciona competências e habilidades, elevando a ideia de fazer algo novo como uma maneira de progredir. A criatividade, associada ao espaço, seria um esforço para a transformação positiva dos lugares (RICHARDS; DUIF, 2018). Complementar a essa visão de mudança positiva, Furtado (2008) indica que a criatividade seria um instrumento necessário para a organização humana.

O conceito de cidade criativa começou a ser discutido mais recentemente, tendo nas últimas décadas despertado o interesse de vários países, dos mais diversos continentes (CERISOLA; PANZERA, 2021; REIS, 2011). Entre os fatores que contribuíram para o desenvolvimento desse novo modelo de organização urbana, Reis (2011) destaca a “passagem de bastão” do paradigma socioeconômico industrial para o do conhecimento. A competitividade econômica entre cidades dependentes da inovação também fomentou esse processo, entendendo que quanto mais criativa fosse uma população, mais pulsante seria sua economia (REIS, 2011).

Partindo dessas considerações, o que seria uma cidade criativa? Para Lerner (2009), o que faz as cidades serem criativas é o compromisso coletivo. Segundo o autor, esse compromisso mais amplo se basearia em três princípios voltados à qualidade de vida local: solidariedade, mobilidade e sustentabilidade. Outros motivos que merecem destaque é a identidade e o sentimento de pertencer ao lugar e a sociodiversidade, seja de idades, rendas, usos do território etc. (LERNER, 2009).

As cidades criativas se apresentam por ambientes dinâmicos que conseguem produzir, por meio de seus habitantes, a integração de diversos setores, sejam eles econômicos, sociais ou culturais (FLORIDA, 2011; LANDRY, 2013; REIS, 2012). Segundo Cerisola e Panzera (2021, p. 1, tradução nossa), o “[...] caráter criativo das cidades é considerado uma força estratégica e uma oportunidade que pode repercutir, favorecendo o sistema econômico de todas as regiões onde elas estão localizadas”. Nesse sentido, Alsayel, Jong e Fransen (2022) entendem que, apesar de depender também do contexto de gestão de cada uma delas, as cidades criativas tendem a estimular a inovação e, conseqüentemente, o crescimento econômico.

Lerner (2009) defende que a característica mais aparente das cidades criativas é a integração entre os espaços e as pessoas, ambiente natural e construído e até entre distintas gerações (como o passado, o presente e o futuro). De outro modo, Landry (2008) entende que um elemento comum dessas cidades é a ênfase na cultura interna para o desenvolvimento econômico do local. Este autor também traz que nessas cidades há mais incentivo à participação cidadã, produzindo um ambiente que estimula a diversidade de ideias voltadas à inovação.

Outro ponto que se deve discutir acerca das cidades criativas, além do seu conceito, é como elas são identificadas como tal. Atualmente, uma das principais formas de identificar as cidades criativas é pela Rede de Cidades Criativas da UNESCO (UNESCO Creative Cities Network — UCCN). A UCCN foi criada em 2004, buscando fortalecer a cooperação com e entre cidades que reconhecem a criatividade como um fator estratégico do desenvolvimento sustentável em aspectos econômicos, sociais, culturais, ambientais, políticos e éticos, tanto em nível internacional quanto local.

A UCCN abrange sete campos criativos: i) artesanato e arte folclórica; ii) *design*; iii) cinema; iv) gastronomia; v) literatura; vi) artes midiáticas; e vii) música (UNESCO, 2023). Segundo a UNESCO (2023), a UCCN é composta de 246 cidades, de 72 países. As cidades da UCCN se comprometem a estimular a participação de diversos atores locais para a inovação, mediante os mecanismos de governança. Além disso, as

cidades da UCCN se propõem a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU).

A Agenda 2030 foi desenvolvida pela ONU em 2015, junto a 193 países (ONU, 2023). Ela apresenta diretrizes globais para o desenvolvimento sustentável, estabelecidas por 17 ODS e suas 169 metas (ONU, 2023). A integração desses ODS com a UCCN visa somar esforços a partir de uma governança que atenda às necessidades socioeconômicas globais (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030, 2019).

Portanto, independentemente do campo econômico que é promovido, pode-se dizer que as cidades criativas são aquelas que mobilizam uma cultura criativa, mediante a atuação de diversos atores, governamentais ou não (LANDRY, 2008). Com isso, fica ainda mais evidente a conexão dessas cidades com a coprodução de serviços públicos, por elas buscarem integrar o Estado com os demais *stakeholders* (sociedade civil, mercado etc.) para cocriação de ações com fins públicos.

COPRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A coprodução de serviços públicos começou a ser discutida no final da década de 1970, em um *workshop* sobre teoria e análise de políticas públicas (NABATCHI; SANCINO; SICILIA, 2017; OSTROM, 1996). Segundo Ostrom (1996), a coprodução teve o objetivo inicial de contrapor às teorias hegemônicas de governança urbana, que reforçavam o protagonismo de políticas centralizadoras. Apesar do seu início promissor, a discussão a respeito da coprodução diminuiu no decorrer dos anos, voltando a ganhar mais visibilidade somente nas últimas décadas (CHAEBO; MEDEIROS, 2017; NABATCHI; SANCINO; SICILIA, 2017). De acordo com Chaebo e Medeiros (2017), esse novo interesse veio com o entendimento de que os cidadãos estão cada vez mais atuantes na produção dos serviços públicos.

Alford (2014) corroborou com essa perspectiva indicando que a coprodução de serviços públicos é algo imprescindível para fomentar a participação cidadã. Osborne, Radnor e Strokosch (2016) acreditam que a coprodução é uma prática de administração pública, alegando que qualquer tipo de envolvimento múltiplo nas políticas públicas, entre o Estado e os cidadãos, a configura.

A coprodução entende que as políticas públicas têm o Estado como produtor mais ordinário (sob suas diversas representações) e os cidadãos como produtores extraordinários (OSTROM, 1996). Nesse sentido, a coprodução mostra que a sociedade também influencia no resultado dos serviços públicos, não sendo esses serviços apenas geridos pelo governo e executados por burocratas (ALMEIDA; EMMENDOERFER, 2022; TAMBOVTSEV; ROZHDESTVENSKAIA, 2023; VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

De acordo com Edelmann e Mergel (2021), a coprodução é fundamental para a inovação no setor público, por se abrir à diversidade de ideias e estimular a cocriação. Ademais, ela faz com que diversos problemas sociais possam ser identificados e resolvidos por meio de estratégias mais complexas, pensadas coletivamente (AMANN; SLEIGH, 2021; BEDNARSKA-OLEJNICZAK; OLEJNICZAK; KLÍMOVÁ, 2021; PILL, 2022).

Vale ressaltar que originalmente a coprodução foi utilizada para representar que diferentes atores interferem nos serviços públicos (ALMEIDA, 2023; OSTROM, 1996). Porém, no decorrer dos anos, a coprodução também foi usada como uma perspectiva para analisar as políticas públicas (CHAEBO; MEDEIROS, 2017). Isso ocorre pelos serviços públicos serem materializações das políticas públicas, entre suas outras formas de manifestação (MORAES, 1999).

Além dessa consideração, é necessário distinguir a utilização da coprodução como prática da teoria e da própria cocriação. A coprodução como prática são as ações que envolvem efetivamente atores não governamentais na produção dos serviços públicos. Já como teoria, a coprodução seria uma lente que enxerga e explica que as políticas públicas são construídas coletivamente. Esses dois usos da coprodução se complementam, porque a teoria só se justifica se há o acontecimento na prática.

No que tange a sua distinção e relação à cocriação, a coprodução pode ser entendida como uma prática que tem grande potencial de estimular (RADNOR *et al.*, 2014; STEINMUELLER, 2013). Logo, entende-se aqui que a cocriação é a geração de ideias coletivamente, que emerge muitas vezes da interação de atores na gestão das políticas públicas, ou seja, da coprodução de serviços públicos.

Também é importante deixar claro que as práticas coprodutivas não ocorrem naturalmente e que nem sempre devem ser vistas como vantajosas por ter benefícios substanciais (OSTROM, 1996). Esta autora mostra que várias circunstâncias precisam ser ponderadas para isso, como: a existência de leis que assegurem a participação social; se há tecnologia que torne uma participação coletiva possível; e se os diferentes atores envolvidos assumem um compromisso mútuo e dispõem de algum crédito. Dessarte, percebe-se que a coprodução necessita de um ambiente conveniente para se perpetuar.

Referente a isso, Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012) apontam que a participação dos atores não estatais na coprodução é resultado da combinação entre motivação individual e facilidade de envolvimento. Van Eijk e Steen (2016) indicam que muitos fatores podem facilitar o envolvimento dos cidadãos para a coprodução, como a importância do problema ou questão a ser resolvida, seja do ponto de vista social, seja do ponto de vista pessoal.

Tais considerações fazem questionar, principalmente por estudar sua articulação com as cidades criativas, qual modelo de gestão pública pode favorecer a coprodução e gerar um ambiente mais fértil à inovação no setor público. Ou seja, por que as cidades criativas fomentam mais a coprodução e, por isso, são mais propícias a inovar no setor público? No próximo tópico essa questão será mais debatida, a partir do conceito de inovação no setor público.

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

A inovação é um elemento fundamental para o crescimento e progresso econômico (AUDY, 2017; CAPPELLESSO; RAIMUNDO; THOMÉ, 2021; MINEIRO; SOUZA; CASTRO, 2021; SCHUMPETER, 1982). Ela surge de uma iniciativa, modesta ou pretenciosa, que origina algo novo, seja relacionado aos processos, produtos, práticas etc.

(MIRANDA *et al.*, 2019; SIMANTOB; LIPPI, 2003). A inovação pode ser tanto incremental, com pequenas melhorias do que já existe, quanto disruptiva, que traz um novo panorama tecnológico às práticas sociais (AUDY, 2017; SCHUMPETER, 1982).

Segundo Furtado (2008), a inovação sempre teve a diretriz básica de ampliar as perspectivas e possibilidades humanas. Posto isso, é possível observar uma semelhança entre as definições de criatividade e inovação, sendo conceitos não sinônimos, mas complementares. A criatividade se associa ao esforço para gerar boas ideias, ao passo que a inovação seria o resultado esperado desse esforço, ou seja, a aplicação das boas ideias. Paralelo a isso, Furtado (2008) defende que a inovação é fruto da criatividade social. Assim, fica mais fácil compreender o que é inovação no setor público. Porém, antes de tratar desse conceito mais particular, cabe discorrer como ele surgiu.

De acordo com Emmendoerfer (2019), a inovação no setor público passou a ser um assunto de relevância internacional após o século XX, pelo extensivo uso de medidas tecnológicas para melhorar a gestão pública. Já no século XXI, a inovação no setor público despontou pela necessidade do Estado em se adequar às exigências impostas por um mundo conectado em rede, inclusive no que tange às políticas e aos serviços públicos (EMMENDOERFER, 2019).

Essa necessidade está muito relacionada ao processo de globalização, que facilitou a conexão de pessoas e organizações (pelo uso de internet e aparelhos como *notebooks* e *smartphones*), que outrora seria bem mais difícil (CASTELLS, 2009). Além dessa necessidade de adaptação, a inovação no setor público surgiu para reduzir os gastos fiscais e qualificar o sistema democrático, fazendo com que os serviços públicos tenham mais credibilidade social (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

A inovação no setor público se propõe a dar novos e bons usos aos recursos públicos, por meio de melhorias dos processos de gestão pública e dos produtos gerados por ela (políticas públicas) (OSBORNE; BROWN, 2005). Desse modo, a inovação no setor público pode ser compreendida como a utilização de ideias incrementais ou totalmente novas, que tragam à sociedade algum valor público (EUROPEAN COMMISSION, 2013; MULGAN, 2007). Para Emmendoerfer (2019, p. 22), a inovação no setor público é:

[...] uma ideia (nova, melhorada ou renovada) e sistematizada para o contexto de sua aplicação, com o intuito de solucionar um problema de interesse público, cujo protagonismo é exercido, pelo menos inicialmente, por pessoas que demonstram comportamentos empreendedores na administração pública.

Entende-se como pessoas de comportamento empreendedor aquelas que em determinados momentos se propõem a correr riscos calculados, com iniciativa de gerar propostas inovadoras (EMMENDOERFER, 2019). Assim, o empreendedorismo acaba sendo uma característica latente de cada indivíduo, que pode ser exercida ou não. Vale ponderar que, neste trabalho, a inovação é considerada como “o uso da ideia” e não o processo que a originou, que está mais próximo do conceito de criatividade.

No que tange à relação entre a inovação no serviço público e a coprodução, ela parte da concepção de que a coprodução pode gerar maior legitimidade às novas ideias criadas e utilizadas, por partir de pretensões sociais (EMMENDOERFER, 2019). Outro ponto que esse autor destaca é que, ao ser estabelecida por diferentes atores, a coprodução pode fazer com que as ações inovadoras se mantenham em diversos mandatos governamentais. Ademais, a coprodução é considerada como uma prática fértil à inovação, por se abrir a múltiplas percepções e experiências (EDELMAAN; MERGEL, 2021; RADNOR *et al.*, 2014; STEINMUELLER, 2013).

A partir disso, pode-se dizer que, por fomentar a criatividade pela interação de múltiplos atores, as cidades criativas são mais propícias a inovar. A criatividade é um atributo essencial para a inovação e o crescimento de determinado local. A criatividade contribui para a organização humana, podendo inclusive ajudar os países subdesenvolvidos a romper com a dependência tecnológica dos desenvolvidos (FURTADO, 2008). O fator “criatividade” também serviu para explicar a ascensão de cidades pequenas, que outrora eram tidas como irrelevantes comparadas às mais populosas (RICHARDS; DUIF, 2018).

Assim sendo, observa-se que a gestão pública voltada a promover socialmente a criatividade — característica das cidades criativas — pode ser considerada como um elemento diferencial, que indica uma predisposição de um lugar a inovar e se desenvolver mais economicamente que outros. Isso é discutido de modo mais detalhado no próximo tópico, por meio da teoria da localização, que procura compreender e explicar as razões das disparidades econômicas dos territórios.

DISCUSSÕES À LUZ DA TEORIA DA LOCALIZAÇÃO

Discute-se, aqui, por meio da teoria da localização, como o fomento à criatividade coproduzida pode ser um fator que favorece a inovação no setor público e o desenvolvimento econômico de um território. Segundo Dallabrida (2017), as teorias da localização (ou clássicas espaciais) têm como princípios básicos a elaboração de modelos explicativos que identificam os motivos das disparidades territoriais, principalmente econômica (DALLABRIDA, 2017).

Além desse elemento mais comum, as teorias da localização se desmembram em pontos de análise mais específicos. Ao verificar essa variação, Dallabrida (2017) as dividiu em três grupos de modelos: os modelos de localização industrial, que determinam a localização da produção como uma maneira de reduzir os custos e o transporte nas indústrias; os polos de crescimento, causação circular cumulativa e efeitos de encadeamento, que ressaltam as interdependências setoriais como causas da localização das empresas e, conseqüentemente, do desenvolvimento regional; e os modelos que incorporam economias externas dinâmicas, partindo do pressuposto de que as razões para o investimento em um local e seu crescimento mudam continuamente.

Sem querer se aprofundar em cada um desses grupos, mas na perspectiva central da teoria, é válido questionar: o que seria esse crescimento ou desenvolvimento que serve para explicar as desigualdades espaciais? Dessa forma, é necessário elucidar a qual conceito de crescimento ou desenvolvimento — econômico, social,

ambiental etc. — este trabalho está se referindo, até para delimitar qual implicação da inovação em cidades criativas foi analisada aqui pela teoria da localização.

Segundo Bresser-Pereira (2014), deve-se diferenciar desenvolvimento e crescimento econômico, de desenvolvimento humano e progresso. Enquanto o primeiro desenvolvimento estaria mais associado às melhorias do padrão de vida, oriundas do processo de acumulação do capital, o desenvolvimento humano teria cinco objetivos mais amplos:

[...] desenvolvimento da segurança (maior paz entre as nações e menos crimes), desenvolvimento econômico (maior bem-estar), desenvolvimento político (maior igualdade política e maior participação no governo), desenvolvimento social (maior igualdade econômica) e desenvolvimento ambiental (maior proteção do ambiente) (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 58).

Bresser-Pereira (2014) traz que uma forma de medir o desenvolvimento humano e progresso é pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que, em linhas gerais, avalia a renda *per capita* do país com base no seu Produto Interno Bruto (PIB), na expectativa de vida das pessoas e na taxa de escolarização. Apesar de ser criticado por não representar uma adequada medição desse tipo de desenvolvimento, o IDH é considerado um indicador muito importante para comparar as realidades dos países (BRESSER-PEREIRA, 2014). Já o desenvolvimento e crescimento econômico é medido pela própria renda *per capita*, sendo também um indicador contestado para esse fim (BRESSER-PEREIRA, 2014).

A partir dessa curta análise, que desenvolvimento seria mais adequado para indicar como resultante da inovação? Essa delimitação deve ser feita até para não correr o risco de cair na confusão conceitual que muitos autores fazem ao tratar esses dois tipos de desenvolvimento como sinônimos (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Este trabalho discute o papel da inovação para o desenvolvimento e crescimento econômico, por esse ser mais associado às teorias da localização (DALLABRIDA, 2017). Apesar disso, o presente estudo não ignora outros possíveis impactos positivos da inovação para determinado território, trata-se apenas de um recorte para relacionar a inovação às disparidades espaciais investigadas pela teoria da localização.

Nesse sentido, apresentando alguns estudos que tratam da inovação e suas variações espaciais, é possível responder o porquê de cidades criativas, mediante a coprodução, serem mais propícias ao desenvolvimento econômico. Para Cima e Amorim (2007), a inovação interfere profundamente na difusão do crescimento econômico e na eficiência entre regiões e setores. Além disso, as autoras indicam que o crescimento econômico se apresenta nas cidades-regiões pela expansão dos seus limites centrais, por meio da criação de centros de especialização propostos a inovar.

Casali, Silva e Carvalho (2010), também partindo de uma teoria da localização (*neoschumpeteriana*), mostram que o desequilíbrio econômico entre as cinco regiões brasileiras (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste) se explica pela discrepância tecnológica delas. Esses autores constataram em sua pesquisa a importância de as regiões menos desenvolvidas avançarem no processo de inovação e cocriação interna de tecnologia, condizente aos seus recursos disponíveis:

[...] extremamente importante que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste iniciem suas próprias pesquisas, almejando o desenvolvimento tecnológico e econômico (CASALI; SILVA; CARVALHO, 2010, p. 548).

O desenvolvimento tecnológico das regiões é uma consequência, podendo ser desenvolvidas novas tecnologias, aperfeiçoadas e adaptadas às tecnologias já existentes, aos recursos produtivos físicos e humanos de cada região (CASALI; SILVA; CARVALHO, 2010, p. 549).

Analisando especificamente a cidade de Bushehr, no Irã, Tayebbeh *et al.* (2023) identificaram que os fatores criativos do território estudado foram fundamentais para o seu desenvolvimento, principalmente por favorecer a inovação. O trabalho de Daldanise e Clemente (2022), baseado no caso de Nápoles, na Itália, também indicou a criatividade promovida por diferentes grupos sociais como um elemento diferencial para o desenvolvimento do lugar, principalmente pela valorização de seus patrimônios material e imaterial.

De acordo com Foster (2022), apesar da cocriação ser muitas vezes negligenciada no processo de desenvolvimento econômico, ela é algo central para isso e que precisa fazer parte do planejamento urbano. A cocriação e a coprodução propiciam a utilização de ideias que podem gerar benefícios econômicos, principalmente por envolver pessoas com diferentes demandas e perspectivas visando gerar estratégias inovadoras para seu território (EDELDMANN; MERGEL, 2021; EHRET; OLANIYAN, 2023).

Pode-se indicar com isso que a inovação, decorrente de um movimento endógeno que considera antes de tudo as peculiaridades e as visões dos atores de um local (cultural, de recursos etc.), é um elemento essencial para o desenvolvimento econômico de um território, tendo como recorte aqui as cidades. Segundo Audy (2017) e Schumpeter (1982), a inovação pode ser entendida com um vetor para o desenvolvimento econômico.

Dallabrida, Covas e Covas (2017) também acreditam que a inovação, só que atrelada a sustentabilidade e integração social, induz ao desenvolvimento econômico territorial. De acordo com esses autores, a sustentabilidade e a integração social se inserem como atributos que delongam o desenvolvimento. Nota-se, pela importância da integração social, que a coprodução é fundamental para um esforço contínuo voltado à inovação e ao desenvolvimento econômico.

Além desse benefício da coprodução, que favorece a inovação e o desenvolvimento econômico, Koch e Hauknes (2005) destacam que a tomada de decisão coletiva do que será inovado é essencial para ponderar as necessidades do todo e a obtenção de legitimidade. Dessa maneira, a coprodução pode ser vista como uma prática que impulsiona a inovação e o próprio desenvolvimento econômico decorrente dela.

Portanto, infere-se aqui — à luz das teorias da localização — que o fomento à inovação coprodutiva das cidades criativas é um fator essencial para o desenvolvimento econômico. Isso, paralelamente a inúmeros outros fatores (como recursos naturais, posicionamento logístico etc.), pode ajudar a explicar as razões das disparidades econômico-territoriais, principalmente entre as cidades criativas e as que não são reconhecidas como tal, dadas as devidas proporções para fins de comparação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste ensaio foi possível observar que as cidades criativas, pelo seu estímulo à coprodução e à cocriação dos serviços públicos, são ambientes mais propensos a inovar e a se desenvolver economicamente que as cidades que não têm o mesmo compromisso institucional. Apesar disso, não se pode dizer que as cidades que não têm o selo de “criativas” não coproduzem a inovação e têm um esforço para o desenvolvimento econômico estritamente mais limitado. Apenas indica-se aqui que — à luz da teoria da localização — o modelo de gestão das cidades criativas, voltado a promover a inovação no setor público por múltiplos atores, é um fator positivo e diferencial para o desenvolvimento econômico territorial.

Logo, de modo mais específico, essa consideração vai depender muito do caso estudado. Por conta disso, é relevante que trabalhos futuros, sobretudo teóricos-em-píricos, analisem como os compromissos institucionais assumidos por determinadas cidades que participam de redes de cidades criativas têm se efetivado — verificando, portanto, se a criatividade coproduzida tem sido estimulada contextualmente. Também, seria pertinente a investigação das potenciais implicações de cidades criativas para além do desenvolvimento econômico, relacionando a outras dimensões essenciais do ponto de vista sustentável, como a social, ambiental, cultural, política etc.

Todavia, mesmo com todo o seu caráter de debate introdutório, o presente ensaio trouxe contribuições significativas. Teoricamente, suas considerações permitiram identificar uma característica territorial que favorece a coprodução inovadora de serviços públicos, que é a gestão pública comprometida a fomentar a criatividade por múltiplos atores locais. Isso se relaciona à lacuna teórica identificada por Gouveia Júnior, Bezerra e Cavalcante (2023), de que a literatura precisa discutir continuamente os efeitos da coprodução de bens e serviços públicos por determinado contexto de gestão.

Já como contribuição à prática de governança pública territorial, esta pesquisa mostra que a coprodução deve ser promovida pelos gestores das cidades, pois favorece a inovação no setor público e, por consequência, o desenvolvimento econômico territorial. Dessa forma, este estudo também justifica a proposta das cidades criativas: de estimular uma cultura inovadora, envolvendo a sociedade como um todo (LANDRY, 2008).

AGRADECIMENTOS

Agradecemos o fomento das agências: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq (Processos 312764/2022-7; 403139/2022-8); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — CAPES (Processo 88887.692143/2022-00); e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais — FAPEMIG (Processos PPM-00049-18; APQ-04471-22). Também agradecemos o apoio do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG), principalmente em atividades de residência pós-doutoral. Por fim, agradecemos os editores e os avaliadores anônimos da *Revista Diálogo com a Economia Criativa*, que contribuíram com sugestões de melhoria para o aperfeiçoamento deste artigo.

REFERÊNCIAS

- ALFORD, J. The multiple facets of co-production: building on the work of Elinor Ostrom. **Public Management Review**, v. 16, n. 3, p. 299-316, 2014.
- ALMEIDA, T. C. Coprodução nas políticas públicas de fomento à agricultura familiar: uma análise das ações do município de Campos dos Goytacazes/RJ. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v. 1, n. 2, p. 48-69, 2023.
- ALMEIDA, T. C.; EMMENDOERFER, M. L. Coprodução de serviços públicos e participação social: o efeito do decreto nº 9.759/2019 na vigência dos conselhos gestores brasileiros. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, v. 94, n. 2, p. 211-230, 2022.
- ALSAYEL, A.; JONG, M.; FRANSEN, J. Can creative cities be inclusive too? How do Dubai, Amsterdam and Toronto navigate the tensions between creativity and inclusiveness in their adoption of city brands and policy initiatives? **Cities**, v. 158, p. 1-12, 2022.
- AMABILE, T. M. Componential theory of creativity. **Harvard Business School Working Paper 12-096**, 2012.
- AMANNAN, J.; SLEIGH, J. Too vulnerable to involve? challenges of engaging vulnerable groups in the co-production of public services through research. **International Journal of Public Administration**, v. 44, n. 9, p. 715-727, 2021.
- ARCOS-PUMAROLA, J.; PAQUIN, A. G.; SITGES, M. H. The use of intangible heritage and creative industries as a tourism asset in the UNESCO creative cities network. **Heliyon**, v. 9, n. 1, p. 1-11, 2023.
- AUDY, J. A inovação, o desenvolvimento e o papel da Universidade. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 90, p. 75-87, 2017.
- BASTOS, S. Q. A.; CARDOSO, V. L.; OLIVEIRA, E. N. Economia criativa no estado de Minas Gerais. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1778-1799, 2016.
- BEDNARSKA-OLEJNICZAK, D.; OLEJNICZAK, J.; KLÍMOVÁ, V. Grants for local community initiatives as a way to increase public participation of inhabitants of rural areas. **Agriculture**, v. 11, n. 11, p. 1-20, 2021.
- BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano da secretaria da economia criativa: políticas, diretrizes e ações, 2011-2014**. Brasília: Ministério da Cultura, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Lua Nova**, n. 93, p. 33-60, 2014.
- CAPPELLESSO, G.; RAIMUNDO, C. M.; THOMÉ, K. M. Measuring the intensity of innovation in the Brazilian food sector: a DEA-Malmquist approach. **INMR - Innovation & Management Review**, v. 17, n. 4, p. 395-412, 2021.
- CASALI, G. F. R.; SILVA, O. M.; CARVALHO, F. M. A. Sistema regional de inovação: estudo das regiões brasileiras. **Revista Economia Contemporânea**, v. 14, n. 3, p. 515-550, 2010.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz & Terra, 2009.
- CAVALCANTE P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? *In*: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: IPEA, 2017. p. 15-32.
- CERISOLA, S.; PANZERA, E. Cultural and creative cities and regional economic efficiency: context conditions as catalyzers of cultural vibrancy and creative economy. **Sustainability**, v. 13, n. 13, p. 1-23, 2021.
- CHAEBO, G.; MEDEIROS, J. J. Reflexões conceituais em coprodução de políticas públicas e apontamentos para uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 3, p. 615-628, 2017.
- CIMA, E. G.; AMORIM, L. S. B. Desenvolvimento regional e organização do espaço: uma análise do desenvolvimento local e regional através do processo de difusão de inovação. **Revista da FAE**, v. 10, n. 2, p. 73-87, 2007.

DALDANISE, G.; CLEMENTE, M. Port Cities Creative Heritage Enhancement (PCCHE) scenario approach: culture and creativity for sustainable development of Naples Port. **Sustainability**, v. 14, n. 14, p. 1-17, 2022.

DALLABRIDA, V. R. **Teorias do desenvolvimento**: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países. Curitiba: Editora CRV, 2017.

DALLABRIDA, V. R.; COVAS, M. M. C. M.; COVAS, A. M. A. Inovação, desenvolvimento e espaço urbano: uma relação necessária, mas não suficiente. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 19, n. 2, p. 360-378, 2017.

EDELMANN, N.; MERGEL, I. Co-production of digital public services in Austrian Public Administrations. **Administrative Sciences**, v. 11, n. 1, p. 1-22, 2021.

EHRET, M.; OLANIYAN, R. Banking the unbanked. Constitutive rules and the institutionalization of mobile payment systems in Nigeria. **Journal of Business Research**, v. 163, p. 1-18, 2023.

EMMENDOERFER, M. L. Territórios criativos como objeto de políticas públicas no contexto brasileiro. In: ASHTON, M. S. G. (Org.). **Cidades criativas: vocação e desenvolvimento**. Novo Hamburgo: Feevale, 2018. p. 125-156.

EMMENDOERFER, M. L. **Inovação e empreendedorismo no setor público**. Brasília: ENAP, 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **Powering European public sector innovation: towards a new architecture**. Brussels: Directorate General for Research and Innovation, Innovation Union, European Commission, 2013. (Report of the Expert Group on Public Sector Innovation).

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **A cadeia da indústria criativa no Brasil**: estudos para o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2008.

FLOREA, A.-G.; SAVA, D.-C.; MARCU, O. A. Testing the catalysts of the Romanian Creative Economy — a panel data analysis approach. **Sustainability**, v. 14, n. 21, p. 1-18, 2022.

FLORIDA, R. L. **A ascensão da classe criativa ...e seu papel na transformação do trabalho, do lazer, da comunidade e do cotidiano**. Porto Alegre: L&PM, 2011.

FOSTER, N. From urban consumption to production: rethinking the role of festivals in urban development through co-creation. **Urban Planning**, v. 7, n. 3, p. 379-393, 2022.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

GOUVEIA JÚNIOR, A.; BEZERRA, J. C. V.; CAVALCANTE, C. E. Tipologias de coprodução do bem público: estado da arte e agenda de pesquisa. **Gestão & Regionalidade**, v. 39, p. 1-16, 2023.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **III Relatório luz da sociedade civil da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 2019. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2019/>. Acesso em: 15 jul. 2023.

HOWKINS, J. **Economia criativa: como ganhar dinheiro com ideias criativas**. São Paulo: M. Books do Brasil, 2013.

KOCH, P.; HAUKNES, J. **On innovation in the public sector**. Oslo: NIFU STEP, 2005. (Public Report No. D20).

LANDRY, C. **The creative city: a toolkit for urban innovators**. Abingdon: Routledge, 2008.

LANDRY, C. **Origens e futuros da cidade criativa**. São Paulo: SESI/SP, 2013.

LERNER, J. Every city can be a creative city. In: REIS, A. C. F.; KAGEYAMA, P. (Orgs.). **Creative City Perspectives**. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2009. p. 31-36.

MINEIRO, A. A. C. M.; SOUZA, T. A.; CASTRO, C. C. The quadruple and quintuple helix in innovation environments (incubators and science and technology parks). **Innovation & Management Review**, v. 18, n. 3, p. 262-307, 2021.

MIRANDA, A. L. B. B.; ARAUJO, I. T.; FREIRE, B. G. O.; FERNANDES, A. J. Inovação nas universidades: uma análise do novo marco legal. **Revista ENIAC Pesquisa**, v. 8, n. 1, p. 85-98, 2019.

MORAES, C. V. Conselhos de gestão de políticas públicas: instituições e/ou espaços políticos. **Revista de Ciências Humanas**, v. 2, p. 107-126, 1999.

MULGAN, G. **Ready or not?** Taking innovation in the public sector seriously. London: Nesta, 2007.

NABATCHI, T.; SANCINO, A.; SICILIA, M. Varieties of participation in public services: the who, when, and what of coproduction. **Public Administration Review**, v. 77, n. 5, p. 766-776, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 15 jul. 2023.

OSBORNE, S. P.; RADNOR, Z.; STROKOSCH, K. Co-production and the cocreation of value in public services: a suitable case for treatment? **Public Management Review**, v. 18, n. 5, p. 639-653, 2016.

OSBORNE, S.; BROWN, K. **Managing change and innovation in public service organizations**. London: Routledge, 2005.

OSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.

PILL, M. Neighbourhood collaboration in co-production: state-resourced responsiveness or state-retrenched responsabilisation? **Policy Studies**, v. 43, n. 5, p. 984-1000, 2022.

RADNOR, Z.; OSBORNE, S. P.; KINDER, T.; MUTTON, J. Operationalizing co-production in public services delivery: the contribution of service blueprinting. **Public Management Review**, v. 16, n. 3, p. 402-423, 2014.

REIS, A. C. F. **Cidades criativas**: análise de um conceito em formação e da pertinência de sua aplicação à cidade de São Paulo. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2011.

REIS, A. C. F. **Cidades criativas**: da teoria à prática. São Paulo: Sesi/SP Editora, 2012.

RICHARDS, G.; DUIF, L. **Small cities with big dreams**: Creative placemaking and branding strategies. Abingdon: Routledge, 2018.

ROSA, H. V. La transformación del Ensanche Heredia en Soho. Ciudades creativas, gentrificación y promoción cultural en Málaga. **Arte y Políticas de Identidad**, v. 25, p. 143-162, 2021.

SALM, J. F. Coprodução de bens e serviços públicos. In: BOULLOSA, R. F. (Org.). **Dicionário para formação em gestão social**. Salvador: CIASGS, 2014. p. 48-50.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SIMANTOB, M.; LIPPI, R. **Guia valor econômico de inovação nas empresas**. São Paulo: Globo, 2003.

STEINMUELLER, W. E. Innovation studies at maturity. In: FAGERBERG, J.; MARTIN, B. R.; ANDERSEN, E. S. (Eds.). **Innovation studies: evolution and future challenges**. Oxford: OUP, 2013. p. 147-186.

TAMBOVTSEV, V. L.; ROZHDESTVENSKAYA, I. A. Concept of public services coproduction: Creating prerequisites of development or streetlight effect? **Terra Economicus**, v. 21, n. 1, p. 19-31, 2023.

TAYEBEH, P.; GHOLAMREZA, J.; ALI, S.; GHALEHTEIMOURI, K. J. Introducing creative city factors as a solution in sustainable urban development: a case study from Bushehr City in Iran. **Journal of Urban Culture Research**, v. 26, p. 206-225, 2023.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **What is the Creative Cities Network?** 2023. Disponível em: <https://en.unesco.org/creative-cities/content/about-us>. Acesso em: 15 jul. 2023.

VAN EIJK, C.; STEEN, T. Why engage in co-production of public services? Mixing theory and empirical evidence. **International Review of Administrative Sciences**, v. 82, n. 1, p. 28-46, 2016.

VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-production: the state of the art in research and the future agenda. **Voluntas**, v. 23, n. 4, p. 1083-1101, 2012.

WEAVER, B. Co-production, governance and practice: the dynamics and effects of User Voice Prison Councils. **Social Policy and Administration**, v. 53, p. 249-264, 2019.

Sobre os autores

Thiago Chagas de Almeida: doutorando em Administração pela Universidade Federal de Viçosa.

Magnus Luiz Emmendoerfer: doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Elias José Mediotte: doutor em Administração pela Universidade Federal de Viçosa.

Alessandro Carlos da Silva Junior: doutorando em Administração pela Universidade Federal de Viçosa.

Beatriz Gondim-Matos: doutora em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco.

Conflito de interesses: nada a declarar – **Fonte de financiamento:** Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq (Processos 312764/2022-7; 403139/2022-8); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — CAPES (Processo 88887.692143/2022-00); e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais — FAPEMIG (Processos PPM-00049-18; APQ-04471-22).

Contribuições dos autores: Almeida, T. C.: Conceituação; Curadoria de Dados; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Administração do Projeto; Supervisão; Validação; Visualização; Escrita – Primeira; Redação Escrita – Revisão; e Edição. Emmendoerfer, M. L.: Conceituação; Curadoria de Dados; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Administração do Projeto; Supervisão; Validação; Visualização; Redação Escrita – Revisão; e Edição. Mediotte, E. J.: Conceituação; Curadoria de Dados; Análise Formal; Investigação; Validação; Visualização; Escrita – Primeira; Redação Escrita – Revisão; e Edição. Silva Junior, A. C.: Conceituação; Curadoria de Dados; Análise Formal; Validação; Visualização; e Escrita – Primeira. Gondim-Matos, B.: Conceituação; Análise Formal; Validação; Visualização; Redação Escrita – Revisão.

